ISBN 0-7729-3887-3

# REPORT ON PUBLIC RESPONSE: PROPOSED APARTMENT INCINERATOR REGULATION

ARB-063-88

JUNE 1988

Ontario
Ministry of the Environment

Jim Bradley
Minister

ISBN 0-7729-3887-3

# Report on Public Response:

# Proposed Apartment Incinerator Regulation

June 1988

ARB-063-88

C QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO, 1988

# TABLE OF CONTENTS


| | Page |
|---|---|
| 1.0 SUMMARY | 1 |
| 2.0 BACKGROUND | 2 |
| 3.0 PUBLIC COMMENT | 4 |
| 3.1 Tabulation of Results | 4 |
| 3.2 Opinions Expressed | 5 |
| 4.0 DISCUSSION | 11 |
| 5.0 PLAN OF ACTION | 16 |
| 6.0 APPENDIX A | 17 |
| 7.0 APPENDIX B | 18 |

## 1.0 SUMMARY

Numerous public complaints as well as ministry testing showed that the approximately 1200 apartment incinerators located throughout Ontario are environmentally unacceptable. The Minister of the Environment proposed a regulation to prohibit their operation. The ministry solicited public comment on the proposed regulation in September 1987 by direct mailings and through newspaper advertisements.

Fifty-one written responses were received from landlords and tenants, the general public, municipalities, community action associations and from other interested parties.

Support for the proposed regulation outnumbered opposition by a margin of 4.5 to 1. Most of the opposition came from landlords (5 cases) who expressed concerns about absorbing the capital and operating costs of converting from garbage incineration to alternative disposal systems.

The action proposed is that the Apartment Incinerator Regulation be submitted for promulgation, and that it take effect May 31, 1989.

## 2.0 BACKGROUND

The incineration of garbage in apartment building incinerators has, for many years, resulted in complaints from citizens about smoke, odour, flyash, soiling of property and concern about effects on human health. Investigations of these complaints and prosecutions for violations of the Environmental Protection Act (EPA) have contributed to the decommissioning of approximately 2,000 apartment incinerators over the past 18 years.

Nevertheless, under current provisions of the Environmental Protection Act apartment building incinerators may operate, provided that standards that limit the amount and type of contaminants emitted are met. Approximately 1,200 apartment buildings in the province are still using incinerators for the disposal of garbage; approximately 600 of them are located within Metropolitan Toronto, with the remainder distributed throughout the province. Local municipal bylaws, increasingly stringent environmental approval requirements and the advantages of compactors over incinerators have effectively precluded the installation of incinerators in new apartment buildings since 1969. Attempts to upgrade existing incinerators have generally failed to resolve operating and emission problems.

The public has continued to express concern over the use of apartment building incinerators. In May 1986, Pollution Probe recommended the closing of all apartment incinerators, and the Minister of the Environment received letters supporting this point of view. In July 1986, the Ministry of the Environment attempted to define the extent of the problem by testing eleven apartment building incinerators with a record of complaints about smoke and odour emissions. All of the incinerators tested were found to emit concentration of total hydrocarbons in excess of standards set in Regulation 308 of the EPA. Combustion temperatures were well below acceptable criteria values and combustion efficiencies were poor, averaging only 94 per cent. Incomplete combustion of garbage is known to produce toxic contaminants such as dioxins and furans.

The Ministry of the Environment considers the continued operation of substandard apartment building incinerators to be environmentally unacceptable

and has proposed a ban on their operation. Such a ban would improve air quality, particularly in densely populated urban centres such as Metropolitan Toronto, and would reduce potentially adverse health effects resulting from exposure to toxic compounds produced by the incomplete combustion of garbage. Finally, a specific regulation would establish clear and easily enforceable requirements regarding apartment incinerators, and thereby reduce enforcement and abatement costs borne by the taxpayers.

Approximately 1200 copies of the draft regulation and supporting documentation (Appendix A) were sent to landlord and tenant organizations, environmental groups, MPPs and municipalities throughout Ontario. Advertisements in English and French, identifying and describing the proposed apartment building incinerator regulation, inviting written comments and providing a contact within the Ministry of the Environment, were placed in 17 major Ontario daily newspapers on September 15, 1987. A 60 day period was provided for public response; however, responses were accepted after the deadline. Respondents who provided a return address were initially sent a letter indicating that the Ministry had received their submission and that they would be sent a copy of this report.

## 3.0 PUBLIC COMMENT

### 3.1 Tabulation of Results

The Ministry of the Environment received fifty-one written submissions between September 23, 1987 and December 22, 1987 in response to invitations for public comment. Respondents included landlords, tenants/private citizens, municipalities, organizations representing landlords, homeowners, community action groups and other interested parties.

Table I indicates reaction, by category of respondent, with respect to support for or opposition to the proposed regulation. The respondents were grouped into the following categories:

Landlords - Apartment building owners, managers, agents and landlord associations

Municipalities and Officials - Municipalities, municipal agencies and departments and elected officials

Citizens/Tenants - Private citizens, apartment building tenants, homeowner/condominium associations

Community Action Associations - Non profit organizations/associations representing various public interests

Others - Respondents not otherwise classified, such as equipment suppliers, independent businesses, and engineering companies.

**TABLE I**

**Reaction to Proposed Regulation to Ban Operation of Apartment Incinerators**

| Classification of Respondent | Number of Responses | In Support of Proposed Ban | Against Proposed Ban | Mixed Reaction |
|---|---|---|---|---|
| Landlords | 10 | 0 | 5 | 5 |
| Municipalities/Officials | 20 | 15 | 0 | 5 |
| Citizens/Tenants | 15 | 12 | 2 | 1 |
| Community Action Associations | 4 | 2 | 0 | 2 |
| Others | 2 | 2 | 0 | 0 |
| | 51 | 31 | 7 | 13 |

Thirty-one (or about 60%) of the respondents indicated strong support for the proposed Apartment Incinerator Regulation. Seven (or about 14%) of the respondents categorically opposed the proposed regulation, for a total of thirty-eight clearly indicated positions. The remaining thirteen replies were classified as Mixed Reaction, that is responses which did not clearly state support for, or opposition to, the proposed regulation, or where qualified support was indicated. Qualified support, for the purpose of classification is defined as support in principle but expressing concerns about aspects of the proposed regulation or of its implementation.

It is noted that eight of the thirteen responses classified as Mixed Reaction actually indicated qualified support for the proposed regulation.

## 3.2 Opinions Expressed

**A copy of all the responses is available for public viewing at the Public Information Centre of the Ministry of the Environment, at 135 St. Clair Avenue West, Toronto (Telephone 416-323-4341). Comments from the various groups have been summarized and are presented by category in the following section.**

Landlords

Although none of the ten landlord submissions expressed unreserved support for the proposed regulation, three of the five responses classified as Mixed Reaction indicated qualified support.

The major concerns expressed by landlords were:

- the capital, operating and financing costs associated with conversion from incineration to garbage compaction or bulk storage and collection by private contractors.

- loss of rental income if an existing rental unit or parking spaces have to be used for handling of garbage.

- implication of the Rental Housing Protection Act as it applies to conversion of existing rental units to garbage compaction or storage areas.

- landlords' ability to recover additional operating costs or decreased revenues under current rent review legislation in situations where private collection of uncompacted garbage is required.

- problems in meeting municipal requirements and obtaining approvals for conversions from incineration to either compaction or bulk storage of garbage.

As well, several landlord presentations suggested that the Ministry of the Environment was not treating apartment incinerators in a consistant fashion with other sources of emissions such as major industries or hospital, school and municipal incinerators.

The landlords also made several recommendations. Among them:

- extending the deadline for compliance with the proposed regulation for example, to December 31, 1990.

- a provincial government subsidy or low cost loan to offset potential rent increases resulting from conversion from garbage incineration to other systems for disposing of garbage from apartment buildings.

- developing a system of guidelines which would designate an apartment building non-convertible to compaction after application to the Ministry of the Environment.

- conducting a study involving representatives of the apartment industry and the municipalities to determine the impact of the proposed regulation on apartment buildings.

- co-operation between landlords and municipalities and assistance from the Ministry of the Environment in resolution of problems in difficult conversion cases.

Municipalities and Officials

Fifteen of the twenty respondents supported the proposed regulation and none opposed it; the remaining five responses indicated Mixed Reaction. Of the eighteen municipalities which responded, ten represented large urban centres, four represented small urban centres and another four represented rural communities.

Several municipalities stated that they already either had bylaws in place to prohibit collection of ashes from apartment incinerators or had not permitted construction of apartment buildings with incinerators in their municipalities.

Several respondents reported that apartment incinerators have been a source of many complaints from residents and that there is concern about the contribution of apartment incinerators to air pollution in urban areas.

Municipalities identified several potential problems facing both landlords and municipalities when apartment incinerators are taken out of service, namely:

- some buildings may require expensive structural modifications
- outdoor storage and collection of garbage may result in the elimination of parking spaces which are already in short supply in some locations.
- municipalities may face increased costs resulting from the collection of garbage which had previously been burned.
- there would be an increase in the amount of garbage collected. The Borough of East York reported a 5% increase in the tonnage of garbage since the decommissioning of 90% of apartment incinerators.

Citizens/Tenants

This group includes five respondents who identified themselves as tenants of apartment buildings.

Twelve of the fifteen respondents supported the proposed ban on operation of apartment incinerators. The objections to apartment incinerators focused on:

- emission of objectionable odours, smoke, soot and flyash from operating incinerators
- concern about presence of toxic and carcinogenic chemicals in the emissions
- effect on the quality of life as a result of having to close all doors and windows to escape smoke and odours and being unable to sit outside in a garden or on a balcony while an incinerator was in operation.

Two tenants opposed the proposed regulation. One tenant indicated concern about the availability of affordable housing for low income people such as senior citizens if cost increases resulting from conversion are passed on to tenants. The other tenant who opposed the proposed regulation considered the proper burning of garbage in an apartment incinerator to be preferable to the odour and flies associated with outdoor containers. One tenant indicated Mixed Reaction and expressed concern about difficulties for elderly or infirm tenants in taking garbage to outdoor containers.

One respondent advocated a system of recycling with separate boxes being located at apartment building sites so that tenants could contribute to the recycling process.

Community Action Associations

Two of the four respondents supported the proposed regulation. The other two respondents indicated Mixed Reaction.

Supporters stated that most apartment building incinerators lack emission controls and contribute to air pollution, especially in high density urban areas. They were also concerned about low temperature combustion forming toxic substances which are released into the atmosphere and ultimately impact on ecosystems.

Another group expressed concern about alternate methods for handling garbage when apartment incinerators are shutdown. They indicated a number of potential problems encountered with outdoor bulk containers, namely:

- unsatisfactory location in front of, or under, apartment windows
- attraction of rodents to open containers
- soiling of interior passageways leading to storage bins
- odour and litter around the containers

- difficulty for elderly or handicapped tenants in carrying garbage bags to outdoor collection bins and having to throw the bags into bulk containers.

Other

Both respondents supported the proposed regulation, calling apartment incinerators an annoying source of smoke, odour and flyash, and a hazard to public health.

One respondent suggested that the proposed regulation be worded to permit the use of alternative technologies such as plasma gasification, provided that Ministry of the Environment guidelines for emissions and operating parameters were met.

## 4.0 DISCUSSION

4.1 It is estimated that approximately 122,000 tonnes of garbage per year are currently being burned in apartment building incinerators in Ontario. This represents about 12% of all garbage from apartment buildings and 3% of the total domestic garbage. Within Metropolitan Toronto it is estimated that 54,000 tonnes of garbage per year are being burned in apartment building incinerators.

4.2 Municipal bylaws or agreements with developers/builders have allowed construction of very few incinerators in apartment buildings since 1968. Consequently most operating incinerators are of outdated design and have poor combustion efficiency, low combustion temperatures and no control over the combustion process. These incinerators have been the source of hundreds of complaints from neighbours about odours, smoke, flyash and soiling of property. Studies on incineration of municipal garbage (Refer to Appendix B) have indicated that incomplete and low temperature combustion of domestic garbage produces toxic chemicals, including dioxins and furans, which are released into the atmosphere. Both the public and municipalities, in their submissions, expressed concerns about potential health hazards related to exposure to the emissions from apartment incinerators.

Public dissatisfaction with existing apartment incinerators is evident in that respondents who supported the proposed ban outnumbered opponents by a margin of 4.5 to 1.

4.3 The burden on existing municipal landfill sites will increase as a result of the ban on apartment building incinerators. However, the additional garbage transferred to landfill sites will not significantly reduce the lifespan of existing sites, particularly since ashes from incinerators (representing about 25% by weight of garbage burned) are already being disposed of at landfill sites. Individual municipalities may have to evaluate their capability to collect the additional garbage.

4.4 A number of individuals and municipalites expressed interest in recycling as a way of reducing the burden on landfill sites. Several Ontario municipalities have already achieved a 10% reduction through curbside collection of newspapers, metal containers and glass, all as part of the *Bluebox* program.

It is recognized that recycling of domestic waste from apartment buildings has not yet been adequately addressed. Municipalities investigating recycling, especially in large urban centres containing many apartment buildings, should include these buildings in their recycling studies.

The ministry strongly supports recycling programs and provides grants to municipalities under funding programs for capital, operating and promotional costs of waste management systems.

The ultimate success of recycling as a means of waste reduction depends on education, awareness and commitment of both the general public and government officials to resource conservation and reduction of waste.

4.5 The proposed regulation on apartment incinerators is part of the Ministry of the Environment's broad based program for improving air quality in Ontario, and the current proposed regulation is consistent with the overall program. The ministry is proposing action against an emission source which has resulted in hundreds of complaints and has taxed the capability of the ministry to deal with them; remedies available under existing legislation have been found to be inadequate to effectively resolve the problem.

The ministry has taken action against both major and minor sources of air emissions in Ontario; for example, the Countdown Acid Rain program requires large $SO_2$ emission reductions from Inco, Algoma Steel, Falconbridge Ltd. and Ontario Hydro.

As a result of the 1986 Report of the Interministry Task Force on Biomedical Waste, stack testing of hospital incinerators has been undertaken. Hospitals are currently upgrading or replacing deficient incinerators pending the establishment of regionally centralized biomedical waste disposal facilities.

In addition, hospital incinerators throughout the province have been required to submit, since 1985, an annual report summarizing the source, nature and quantity of waste incinerated and a professional assessment of the extent of compliance with Regulation 308 of the Environmental Protection Act for the operation of each hospital incinerator.

A comprehensive evaluation of performance of school and other incinerators throughout the province has not yet been undertaken. In view of the fact that some specific complaints have been received, school and other incinerators should also be incorporated into the ministry's overall review of waste management practices in the province.

4.6 When apartment building incinerators are removed from service, alternative garbage handling facilities are generally limited to either:

- installation of a garbage compactor and collection of compacted garbage

or

- installation of a bulk storage bin (indoor or outdoor) and collection of uncompacted garbage.

Installation of a garbage compactor can involve significant expenses for a landlord, including:

- the capital and installation cost of the equipment

- cost of structural changes to the building and/or cost of relocating existing equipment (boilers, water heaters, piping) to make room for the compactor

- loss of rental income if an existing rental unit must be used to provide space for a compactor.

Bulk storage and collection of uncompacted garbage can increase operating costs for landlords. In cases when municipalities will not collect uncompacted garbage, the landlord must use the services of a private contractor to remove garbage from the site. In addition, there is the possibility of loss of rental income if outdoor storage of garbage is impossible and if an existing rental unit must be converted to garbage storage rooms.

It should also be noted, however, that the shutdown of an incinerator could bring a reduction in operating costs because of elimination of fuel for the ignition burner and afterburner of an incinerator.

4.7 Because of the different circumstances affecting each apartment building, a decision on how to handle the garbage from any building can only be made by the building owner after conducting a feasibility study of the options available and economic assessment of each.

In most cases, apartment incinerators will probably be replaced by bulk storage containers. These bins will often be located outdoors because of space and access limitations within the buildings and tenants will be required to carry their garbage to the containers.

A new system of garbage disposal will require a period of adjustment for both tenants and building managers. Tenants will have to take care in packing and carrying garbage bags to prevent rupturing and subsequent soiling of passageways; these are however, only normal precautions any homeowner must take in setting out garbage for curbside collection. Building superintendents will have to spend time previously spent attending the incinerator, to cleanup and wash down the areas around bulk containers to maintain acceptable sanitary conditions.

There are issues that need to be resolved, related to the handling of garbage by elderly, physically handicapped or infirm tenants; such cases will have to be individually resolved between tenant and building superintendent.

Approximately 2000 incinerators have been shutdown in apartment buildings during the past 18 years. In many cases bulk outdoor storage bins are being used to handle garbage from the buildings; landlords, tenants and others have adjusted to this system.

4.8 The ministry recognizes the issues related to the distribution of costs resulting from conversion from garbage incineration to alternative systems of disposal. The ministry has initiated discussions with the Ministry of Housing to clarify how existing legislation affects the conversion of existing rental units to another use (i.e. garbage handling/ storage) in order to comply with the proposed regulation, and to clarify which costs associated with the conversion could be passed through to apartment tenants as rent increases.

Also, the ministry will, through its regional offices, assist owners/ managers of apartment buildings in resolving difficult conversion problems with municipalities in order to arrive at practical and cost effective solutions.

4.9 The ministry does not advocate granting of provincial subsidies to help finance the conversions to alternate systems of garbage disposal in apartment buildings.

4.10 The ministry recognizes concerns about meeting the proposed deadline, as expressed by landlords considering ir.stallation of garbage compactors. Therefore, the deadline has been changed from December 31, 1988 to May 31, 1989.

## 5.0 PLAN OF ACTION

5.1 Ministry staff will prepare the proposed Apartment Incinerator Regulation for promulgation with Section 4 of the draft reworded so that the regulation would come into force May 31, 1989.

5.2 Ministry staff will continue their liaison with the Ministry of Housing to clarify:

- issues relating to the distribution of costs incurred and revenue loss by apartment owners

- the issue of conversion of existing rental units to other use in order to meet the requirements of the Apartment Incinerator Regulation.

5.3 On specific request, regional offices of the ministry will assist affected building owners/managers in the resolution of municipal restraints which could impede conversions.

5.4 The ministry will mail copies of this report to all respondents, the Ministry of Housing, Regional Offices of the Ministry of the Environment and to other interested parties.

5.5 The ministry will announce promulgation of the Apartment Incinerator Regulation through advertisements in the major daily Ontario newspapers and by direct mailings to municipalities and affected landlords.

RE2097

## 6.0 APPENDIX A

Notice, Factsheet and copy of
Apartment Incinerator Regulation
as originally proposed

Ministry of the Environment
Ministère de l'Environnement
Ontario

135 St. Clair Avenue West
Suite 100
Toronto, Ontario
M4V 1P5

135 avenue St. Clair ouest
Bureau 100
Toronto (Ontario)
M4V 1P5

**NOTICE**

The Ministry of the Environment has proposed a regulation which would ban the burning of garbage in existing apartment building incinerators as of December 31, 1988.

Enclosed you will find a copy of a fact sheet on the proposed regulation, as well as a copy of the draft regulation.

The Ministry of the Environment is sending you this material as you may have an interest in this issue and may wish to comment on the proposal.

The proposed regulation is being issued in draft form to allow for a period of review and comment. The deadline for written comments is November 15, 1987. Please send your written comments to:

Incinerator Regulation
Air Resources Branch
Ministry of the Environment
880 Bay Street, 4th Floor
Toronto, Ontario
M5S 1Z8

For further information, please call:

Mr. Paul Complin
(416) 965-5776

International Year of Shelter for the Homeless
Année internationale du logement des sans-abri

FACTS

Ministry of the Environment
Hon. Jim Bradley, Minister
Rod McLeod, Deputy Minister

## PROPOSED REGULATION WOULD BAN APARTMENT BUILDING INCINERATORS

The Ministry of the Environment has proposed a regulation which would ban the burning of garbage in existing apartment building incinerators as of December 31, 1988.

Garbage incineration in apartment buildings has resulted in many public complaints over the years about smoke, odor, flyash, soiled property and health concerns. Investigations of these complaints and prosecutions for violations of the Environmental Protection Act have contributed to the shutting down of about 2,000 apartment incinerators over the past 18 years.

Approximately 1,200 apartment buildings in Ontario still have incinerators that are used to dispose of garbage. About half of these are located in Metropolitan Toronto.

Tests of 11 apartment incinerators conducted by the Ministry of the Environment during 1986 showed all emitted total hydrocarbons (THC) in concentrations exceeding the allowable standard. Their combustion efficiencies also were poor, averaging 94 per cent. Incomplete combustion of garbage is known to produce a range of toxic chemicals including dioxins and furans.

The ban on using apartment building incinerators means owners/operators would have to make alternative arrangements for the storage of garbage on-site and for its disposal, either through their local municipality or a private contractor.

It is estimated that in about 80 per cent of the conversions (960 buildings), incinerators would be replaced by bulk storage facilities. The remainder likely would be converted to compactors. In some cases, buildings may require structural changes.

The ministry believes this ban on incinerators is necessary to remove these sources of continuing nuisance and complaint. This ban will improve ambient air quality and reduce potentially adverse health effects.

- o0o -

Ontario

Ministry of the Environment
Ministère de l'Environnement

135 St. Clair Avenue West
Suite 100
Toronto, Ontario
M4V 1P5

135 avenue St. Clair ouest
Bureau 100
Toronto (Ontario)
M4V 1P5

# APARTMENT INCINERATOR REGULATION

1. Notwithstanding Section 12 of Regulation 308 of the Environmental Protection Act, no person shall operate or permit the operation of an apartment building incinerator.

2. For the purposes of Section 1, "apartment building" means any building containing more than one separate residential apartment or dwelling unit.

3. For the purposes of Section 1, "incinerator" means an incinerator used to burn domestic waste that is located in or at the site of an apartment building.

4. Section 1 takes effect December 31, 1988.

5. Section 1 does not prohibit the use of an incinerator which operates pursuant to a Certificate of Approval under Part V of the Environmental Protection Act.

International Year of Shelter for the Homeless
1987
Année internationale du logement des sans-abri

## 7.0 APPENDIX B

### References

1.0 E. Benfenati, et al, Polychlorinated Dibenzo-p-Dioxin (PCCD) and Polychlorinated Dibenzofurans (PCDF) in Emissions from an Urban Incinerator, Chemosphere, v.12 n.9, pp.1151-1157, 1983.

2.0 J. Marson, Hydrocarbon Emissions from Apartment Building Incinerators, August 1986. Air Resources Branch, Ministry of the Environment. Document No. ARB-120-86-ETRD.

RE2097

ISBN 0-7729-3887-3

# Rapport sur les observations du public relativement au projet de règlement sur les incinérateurs des immeubles d'habitation

Juin 1988

Ontario
Ministère de l'Environnement

Jim Bradley
Ministre

ISBN 0-7729-3887-3

# Rapport sur les observations du public relativement au projet de règlement sur les incinérateurs des immeubles d'habitation

Juin 1988

c Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988

TABLE DES MATIÈRES


| | | Page |
|---|---|---|
| 1.0 | SOMMAIRE ..... | 1 |
| 2.0 | DONNÉES DE BASE ..... | 2 |
| 3.0 | OBSERVATIONS DU PUBLIC ..... | 5 |
| | 3.1 Compilation des résultats ..... | 5 |
| | 3.2 Opinions ..... | 7 |
| 4.0 | DISCUSSION ..... | 14 |
| 5.0 | PLAN D'ACTION ..... | 21 |
| 6.0 | ANNEXE A ..... | 22 |
| 7.0 | ANNEXE B ..... | 23 |

## 1.0 SOMMAIRE

Les plaintes du public et les analyses du Ministère ont permis d'établir qu'environ 1 200 incinérateurs d'immeubles d'habitation en Ontario étaient inadmissibles sur le plan environnemental. Aussi le ministre de l'Environnement a-t-il proposé l'adoption d'un règlement interdisant leur usage. En septembre 1987, au moyen de publipostages et d'annonces de journal, le Ministère a invité le public à lui faire parvenir ses observations sur le projet de règlement.

Il a reçu cinquante et une réponses écrites de locateurs et locataires, de citoyens, de municipalités, de groupes d'action communautaire et d'autres parties intéressées.

Les répondants en faveur du règlement proposé étaient 4,5 plus nombreux que les autres. Les opposants étaient surtout des locateurs (5 cas) inquiets des coûts en capital qu'entraînerait la conversion du système d'incinération à un autre système d'élimination des ordures et des coûts de fonctionnement d'un nouveau système.

Il a été proposé que le Règlement sur les incinérateurs des immeubles d'habitation soit adopté et qu'il entre en vigueur le 31 mai 1989.

## 2.0 DONNÉES DE BASE

Au cours des années, l'incinération des ordures dans les immeubles d'habitation a suscité de nombreuses plaintes de la part du public à l'endroit de la fumée, des odeurs, des cendres volantes, des dégâts causés à la propriété et des risques pour la santé. Les enquêtes menées par suite de telles plaintes et les poursuites intentées contre les contrevenants à la Loi sur la protection de l'environnement ont entraîné la fermeture d'environ 2 000 incinérateurs d'immeuble d'habitation depuis 18 ans.

Cependant, la Loi sur la protection de l'environnement permet l'utilisation d'incinérateurs dans les immeubles d'habitation, pourvu que les normes relatives à la quantité et au type d'émanations soient respectées. En Ontario, environ 1 200 immeubles d'habitation possèdent encore un incinérateur qui sert à détruire les ordures. À peu près la moitié de ces installations sont situées dans la communauté urbaine de Toronto, alors que les autres se trouvent un peu partout dans la province. Depuis 1969, les règlements municipaux, les conditions de plus en plus sévères à réunir pour obtenir un certificat d'autorisation et les avantages des compacteurs sur les incinérateurs ont tous contribué à freiner l'installation d'incinérateurs dans les nouveaux immeubles d'habitation. De façon générale, les efforts pour améliorer les incinérateurs existants n'ont pas réglé les problèmes de fonctionnement et la quantité d'émissions qu'ils produisent.

Le public continue à se plaindre de l'usage des incinérateurs dans les immeubles d'habitation. En mai 1986, Pollution Probe a recommandé la mise hors service de tous ces incinérateurs, et le ministre de l'Environnement a reçu des lettres à l'appui de cette prise de position. En juillet 1986, le

Ministère a tenté d'évaluer l'ampleur du problème en effectuant des tests sur 11 incinérateurs dans des immeubles d'habitation qui avaient fait l'objet de nombreuses plaintes portant sur la fumée et les odeurs. Il a constaté que tous dégageaient des hydrocarbures dont la concentration dépassait les seuils permis par le Règlement 308 de la Loi sur la protection de l'environnement. Les degrés de combustion, qui se situaient en moyenne à 94 %, étaient bien au-dessous des normes acceptables. On sait que la combustion incomplète des ordures produit des émanations toxiques, dont la dioxine et les furannes.

Le ministère de l'Environnement estime qu'il est inacceptable sur le plan environnemental de continuer à utiliser des incinérateurs dans les immeubles d'habitation qui ne sont pas conformes aux normes établies, et il propose d'interdire leur usage. Cette interdiction aurait pour effet d'améliorer la qualité de l'air ambiant, particulièrement dans les centres urbains très populeux, comme l'agglomération urbaine de Toronto, et de réduire les risques pour la santé que présente l'exposition aux produits toxiques qui se dégagent de la combustion incomplète des ordures. Finalement, au moyen d'un règlement spécifique, on pourrait établir des exigences claires et d'application facile en ce qui concerne les incinérateurs d'immeubles d'habitation, et ainsi réduire les coûts de mise à exécution et de dépollution que les contribuables auraient à supporter.

Environ 1 200 copies du règlement proposé, accompagnées de pièces justificatives (annexe A), ont été envoyées à des associations de propriétaires et de locataires, à des groupes de défense de l'environnement, à des députés provinciaux et à des municipalités de la province. Le 15 septembre 1987, le Ministère a fait paraître des annonces dans 17 quotidiens importants, en anglais et en français, dans lesquelles on

identifiait et décrivait le règlement proposé sur les incinérateurs des immeubles d'habitation, invitant le public à faire parvenir ses commentaires par écrit à une adresse du ministère de l'Environnement dans les soixante jours. On a cependant accepté les réponses reçues après ce délai. Les répondants qui ont indiqué leur adresse ont reçu une lettre du Ministère accusant réception de leurs observations et les avisant qu'une copie de ce rapport leur serait expédiée.

## 3.0 OBSERVATIONS DU PUBLIC

### 3.1 Compilation des résultats

Dans le cadre de sa consultation du public, le ministère de l'Environnement a reçu cinquante et une réponses entre le 23 septembre et le 22 décembre 1987. Parmi les répondants on comptait des locateurs, des locataires, des citoyens, des municipalités, des organisations représentant des locateurs, des propriétaires de maison d'habitation, des groupes d'action communautaire et d'autres parties intéressées.

Le tableau 1 montre les réponses pour ou contre le règlement proposé, par catégories de répondants. Ceux-ci ont été répartis comme suit :

Locateurs - Propriétaires, directeurs, agents et associations de propriétaires d'immeubles d'habitation

Municipalités et fonctionnaires - Municipalités, organismes et services municipaux et fonctionnaires élus

Citoyens/locataires - Citoyens, locataires d'immeubles d'habitation, associations de propriétaires de maison d'habitation de copropriétaires

Groupes d'action communautaire - Organisations/associations à but non lucratif représentant divers intérêts publics

Autres - Répondants qui n'entrent dans aucune catégorie établie, comme

des fournisseurs d'équipement, des entreprises indépendantes et des firmes de services techniques.

**TABLEAU 1**

Réaction au règlement proposé pour interdire l'usage des incinérateurs dans les immeubles d'habitation

| Catégories de répondants | Nombre de réponses | En faveur de l'interdiction proposée | Contre l'interdiction proposée | Réponses mixtes |
|---|---|---|---|---|
| Locateurs | 10 | 0 | 5 | 5 |
| Municipalités/ fonctionnaires | 20 | 15 | 0 | 5 |
| Citoyens/locataires | 15 | 12 | 2 | 1 |
| Groupes d'action communautaire | 4 | 2 | 0 | 2 |
| Autres | 2 | 2 | 0 | 0 |
| | 51 | 31 | 7 | 13 |

Trente et un (environ 60 %) des répondants souscrivaient au règlement proposé sur les incinérateurs des immeubles d'habitation. Sept (environ 14 %) s'y opposaient catégoriquement. Donc, un total de 38 positions indiquées clairement. Les 13 autres réponses ont été classées dans la catégorie des réponses mixtes, c'est-à-dire des observations qui n'étaient ni nettement pour ni nettement contre le règlement proposé, ou qui étaient en faveur avec certaines réserves. Aux fins du classement, les répondants en faveur avec réserves sont pour le principe, mais ont des doutes quant à certains aspects du règlement proposé ou à sa mise en oeuvre.

Il est à remarquer que 8 des 13 répondants dont les observations ont été classées comme "Réponses mixtes", bien qu'ils aient exprimé quelques doutes, étaient fondamentalement en faveur du règlement proposé.

## 3.2 Opinions

Une copie de toutes les réponses est à la disposition du public pour examen au Centre d'information du ministère de l'Environnement situé au 135, avenue St. Clair ouest, Toronto (téléphone (416) 323-4341). Les commentaires de chaque catégorie sont résumés dans la section suivante.

Locateurs

Bien qu'aucun des dix locateurs qui ont fait parvenir leurs observations ne se soit prononcé tout à fait pour le règlement proposé, trois des cinq dans la catégorie des "Réponses mixtes" étaient en faveur avec certaines réserves.

Les principales inquiétudes des locateurs portaient sur les points suivants :

- coûts d'immobilisation, de fonctionnement et de financement reliés à la conversion du système d'incinération à un système de compactage ou d'entreposage en vrac des ordures et au ramassage par des entrepreneurs privés;

- perte de revenu de loyer dans l'éventualité où un logement locatif ou des places de stationnement devraient être affectés à la manutention des ordures;

- incidence de la Loi sur la protection du logement locatif, eu égard aux dispositions visant la conversion de logements locatifs existants en aires de compactage ou d'entreposage des ordures;

- possibilité pour les locateurs de recouvrer les coûts de fonctionnement additionnels ou de compenser les pertes de revenu, en vertu de la loi actuelle sur la révision des loyers, lorsque des services de ramassage d'ordures qui n'ont pas été soumises à un processus de compactage sont nécessaires;

- difficulté à satisfaire aux exigences municipales et à obtenir une autorisation pour la conversion du système d'incinération à un système de compactage ou d'entreposage en vrac des ordures.

En outre, plusieurs locateurs ont reproché au ministère de l'Environnement de ne pas traiter les incinérateurs d'immeubles d'habitation de la même façon que les autres sources de pollution, comme les grandes industries ou les incinérateurs des hôpitaux, des écoles et des municipalités.

Les locateurs ont aussi fait les recommandations suivantes :

- prolongation du délai pour se conformer au règlement proposé - le 31 décembre 1990 a été suggéré comme date;

- subvention provinciale ou prêt à un bas taux d'intérêt pour compenser les augmentations de loyer éventuelles résultant de la

conversion du système d'incinération à un autre système d'élimination des ordures dans les immeubles d'habitation;

. élaboration de lignes directrices pour les immeubles qui ne peuvent passer au système de compactage, après demande soumise au ministère de l'Environnement;

. mise sur pied d'une étude auprès des représentants de l'industrie du logement et des municipalités en vue d'établir les effets du règlement proposé sur les immeubles d'habitation;

. coopération des locateurs et des municipalités et assistance du ministère de l'Environnement pour résoudre les problèmes que présentent les cas de conversion difficiles.

Municipalités et fonctionnaires

Quinze des vingt répondants se sont déclarés en faveur du règlement proposé; aucun n'était contre. Les cinq autres faisaient partie de la catégorie des "Réponses mixtes". Des dix-huit municipalités participantes, dix représentaient des centres urbains importants; quatre, de petits centres urbains; et quatre, des collectivités rurales.

Plusieurs municipalités ont indiqué qu'elles avaient déjà adopté des règlements interdisant le ramassage des cendres des incinérateurs d'immeubles d'habitation ou la construction d'immeubles d'habitation avec un système d'incinérateur.

En outre, plusieurs répondants ont souligné qu'ils recevaient un grand nombre de plaintes de locataires d'immeubles d'habitation munis de systèmes d'incinérateur qui se disaient inquiets du fait que ces systèmes ajoutaient à la pollution de l'air dans les milieux urbains.

Les municipalités ont énuméré quelques problèmes auxquels pourraient avoir à faire face les locateurs et les municipalités dans l'éventualité où l'usage d'incinérateurs devait être interdit dans les immeubles d'habitation. On mentionnait notamment les problèmes suivants :

- des modifications structurales coûteuses pourraient être nécessaires dans certains cas;

- l'entreposage et le ramassage des ordures à l'extérieur pourraient réduire les places de stationnement qui sont déjà insuffisantes à certains endroits;

- les municipalités pourraient voir monter les coûts des services pour ramasser les ordures qui étaient auparavant brûlées;

- l'augmentation de la quantité d'ordures à ramasser. La municipalité d'East York a signalé une augmentation de 5 % de la quantité des ordures depuis la mise hors service de 90 % des incinérateurs d'immeubles d'habitation.

Citoyens/locataires

Ce groupe comprend cinq répondants qui se sont identifiés comme étant des locataires dans des immeubles d'habitation.

Douze des quinze répondants se sont déclarés en faveur d'interdire l'usage d'incinérateurs dans les immeubles d'habitation. À l'appui de leur point de vue, ils ont fait valoir, entre autres, les objections suivantes :

. odeurs désagréables, fumée, suie et cendres volantes émanant des incinérateurs;

. produits toxiques et cancérigènes inquiétants dans les émissions;

. diminution de la qualité de la vie du fait qu'il faille garder les portes et les fenêtres fermées pour prévenir l'introduction de la fumée et des odeurs dans les locaux locatifs et impossibilité de rester dans un jardin ou sur un balcon pendant qu'un incinérateur est en fonctionnement.

Deux locataires se sont déclarés contre le règlement proposé. Un craignait de voir diminuer le nombre de logements à des prix raisonnables pour les gens à bas revenu, comme les personnes âgées, si les coûts de conversion étaient refilés aux locataires. L'autre estimait qu'un système d'incinération adéquat des ordures dans un immeuble d'habitation était préférable à un système de contenants extérieurs qui dégagent des odeurs et attirent les mouches. Un locataire s'est classé dans la

catégorie des "Réponses mixtes", étant d'avis que le fait d'avoir à aller déposer les ordures dans des contenants à l'extérieur présenterait des problèmes aux locataires âgés ou infirmes.

Un répondant a préconisé un système de recyclage auquel participeraient les locataires en déposant leurs ordures aptes au recyclage dans des boîtes distinctes situées à divers endroits dans l'immeuble.

Groupes d'action communautaire

Deux des quatre répondants de cette catégorie étaient en faveur du règlement proposé. Les deux autres se classaient dans la catégorie des "Réponses mixtes".

Ceux en faveur ont indiqué que les incinérateurs dans les immeubles d'habitation contribuent à la pollution de l'air, particulièrement dans les centres urbains très populeux, parce que la plupart ne sont pas munis de dispositifs de contrôle des émissions. Ils se préoccupaient aussi des émanations de substances toxiques dans l'atmosphère, et ultérieurement de leurs effets sur les écosystèmes, à cause du bas degré de combustion.

Un autre groupe s'est montré sceptique à l'égard de toute méthode de rechange pour éliminer les ordures dans les immeubles d'habitation après la mise hors service des incinérateurs. Il a indiqué un certain nombre de problèmes possibles reliés au système de contenants à l'extérieur, dont les suivants :

- le fait qu'il serait esthétiquement offensif de les placer en avant des fenêtres des appartements ou sous celles-ci;

- la vermine qu'attirent des contenants ouverts;

- le risque de salir les couloirs intérieurs menant aux contenants;

- les odeurs et les détritus autour des contenants;

- la difficulté pour les personnes âgées ou handicapées de transporter leurs sacs d'ordures jusqu'aux contenants et de les mettre dans ceux-ci.

Autres

Ces deux répondants étaient en faveur du règlement proposé. Selon eux, les incinérateurs des immeubles d'habitation constituent un risque pour la santé et une source d'irritation à cause de la fumée, des odeurs et des cendres volantes.

L'un d'eux a recommandé que le règlement proposé soit formulé de façon à permettre l'usage de techniques de rechange, comme la gazéification plasmique, pourvu que les normes du ministère de l'Environnement relatives aux émanations et les conditions d'utilisation soient respectées.

## 4.0 DISCUSSION

4.1 On estime que, dans la province, environ 122 000 tonnes d'ordures sont brûlées annuellement dans les incinérateurs d'immeubles d'habitation. Cela représente à peu près 12 % de toutes les ordures de ces immeubles, et 3 % de l'ensemble des ordures domestiques. Dans l'agglomération urbaine de Toronto, la quantité d'ordures brûlées dans ces incinérateurs est estimée à 54 000 tonnes par an.

4.2 Depuis 1968, grâce à l'adoption de règlements municipaux et à des ententes avec les promoteurs/constructeurs, très peu d'incinérateurs ont été construits dans des immeubles d'habitation. Par conséquent, la plupart des incinérateurs en service sont des anciens modèles, dont les processus de combustion, non contrôlables et à basse température, sont inefficaces. Des centaines de voisins se sont plaints des odeurs, de la fumée, des cendres volantes et de la saleté des propriétés. Des études sur l'incinération des ordures municipales (voir l'annexe B) ont révélé que la combustion incomplète et à basse température des ordures domestiques crée des produits toxiques, dont la dioxine et les furannes, qui sont rejetés dans l'atmosphère. Dans leurs observations, les citoyens et les municipalités se sont montrés inquiets des risques éventuels pour la santé que posent les émissions des incinérateurs d'immeubles d'habitation.

Compte tenu que les répondants se sont prononcés en faveur de l'interdiction proposée dans une proportion de 4,5 contre 1, il est évident que le public désapprouve de l'usage d'incinérateurs dans les immeubles d'habitation.

4.3 L'interdiction de l'usage des incinérateurs dans les immeubles d'habitation aggravera le problème des décharges municipales. Toutefois, les ordures additionnelles déposées dans celles-ci ne réduiront pas considérablement leur vie utile, particulièrement si l'on tient compte du fait que les cendres des incinérateurs (représentant environ 25 % du poids des ordures brûlées) y sont déjà déposées. Chaque municipalité aura peut-être à évaluer la quantité d'ordures additionnelles qu'elle pourrait ramasser.

4.4 Plusieurs personnes et municipalités ont parlé de recyclage comme moyen de diminuer la mise en décharge. Quelques municipalités ont déjà réussi à réduire leur quantité d'ordures de 10 % au moyen de la collecte de journaux, de contenants de métal et d'objets de verre que l'on demande aux citoyens de placer dans des boîtes bleues le long des trottoirs.

Nous savons tous que le recyclage des ordures des immeubles d'habitation n'a pas encore fait l'objet d'efforts sérieux. Les municipalités qui s'intéressent au recyclage devraient inclure ces immeubles dans leurs études, particulièrement dans les grands centres urbains où ils sont nombreux.

Le Ministère appuie vigoureusement les initiatives de recyclage; il accorde des subventions aux municipalités en vertu de programmes de financement des coûts d'immobilisations, de fonctionnement et de promotion de systèmes de gestion des déchets.

L'efficacité ultime du recyclage comme moyen de diminuer la quantité d'ordures dépend de l'éducation, de la sensibilisation et de l'engagement

du grand public et des fonctionnaires, qui doivent participer concrètement à la préservation de nos richesses et à la réduction des déchets.

4.5 Le règlement proposé visant les incinérateurs d'immeubles d'habitation s'inscrit dans le programme d'ensemble du ministère de l'Environnement et est compatible avec l'objectif fondamental de celui-ci, qui consiste à améliorer, de façon générale, la qualité de l'air ambiant dans la province. Au moyen de ce règlement, le Ministère cherche à éliminer une source de pollution qui a fait l'objet de centaines de plaintes. Il ne voit pas comment le problème pourrait être réglé autrement, étant donné que les solutions qui s'offrent en vertu de la législation existante se sont révélées inadéquates et, par conséquent, inefficaces.

Le Ministère a sévi aussi bien contre les grandes sources de pollution que contre celles de moindre importance. Par exemple, dans le cadre du programme « Les pluies acides, un compte à rebours », on a exigé des sociétés Inco, Algoma Steel, Falconbridge Ltd. et Ontario Hydro qu'elles réduisent considérablement leurs émissions de $SO_2$.

Après la présentation, en 1986, du rapport du Groupe d'étude interministériel sur les déchets biomédicaux, on a effectué des tests des cheminées des incinérateurs des hôpitaux. En attendant la mise en place d'installations régionales centralisées pour l'élimination des déchets biomédicaux, les hôpitaux sont en train d'améliorer ou de changer les incinérateurs inadéquats.

En outre, depuis 1985, pour tous les hôpitaux de la province, chaque incinérateur doit faire l'objet d'un rapport annuel indiquant brièvement la source, la nature et la quantité d'ordures brûlées; le rapport doit contenir une évaluation professionnelle de la mesure dans laquelle le processus d'incinération en cause se conforme au Règlement 308 de la Loi sur la protection de l'environnement.

On n'a pas encore entrepris une évaluation de la qualité de la performance des incinérateurs dans les écoles et autres établissements. Étant donné que le Ministère a reçu des plaintes à leur égard, ces incinérateurs seront inclus dans le programme provincial de révision des pratiques générales de gestion des déchets.

4.6 Lorsque des incinérateurs d'immeubles d'habitation sont mis hors service, de façon générale, les seuls systèmes de rechange sont les suivants :

. installation d'un compacteur d'ordures et ramassage de celles-ci

ou

. installation d'un contenant (à l'intérieur ou à l'extérieur) et ramassage des ordures telles quelles.

Le locateur peut encourir des dépenses considérables pour installer un compacteur, notamment :

. les coûts d'immobilisation et d'installation de l'équipement;

. les coûts des changements structuraux à effectuer à l'immeuble ou du

déplacement de l'équipement existant (chaudières, chauffe-eau, tuyauterie) afin de libérer l'espace nécessaire pour le compacteur;

. les pertes de revenu de loyer lorsqu'il faut utiliser un logement pour placer le compacteur.

L'entreposage en vrac et le ramassage d'ordures non soumises à un processus de compactage peuvent faire monter les coûts des locateurs. Lorsque les municipalités ne ramassent pas les ordures telles quelles, les locateurs doivent utiliser les services d'entrepreneurs privés pour les faire enlever. En outre, s'il est impossible d'entreposer les ordures à l'extérieur et qu'il faut convertir un logement en salle d'entreposage, il y a alors une perte de revenu de loyer.

Cependant, il importe de souligner que la mise hors service d'un incinérateur peut réduire les coûts d'exploitation du locateur, car celui-ci n'a plus à acheter le combustible nécessaire au fonctionnement de l'appareil.

4.7 Les circonstances sont différentes pour chaque immeuble d'habitation; après avoir exploré les diverses possibilités, ce sera au propriétaire de chaque immeuble de décider quel système sera le plus économique et le plus efficace.

Des contenants pour entreposage en vrac remplaceront sans doute la plupart des incinérateurs dans les immeubles d'habitation. Ces contenants seront le plus souvent placés à l'extérieur à cause du manque

d'espace accessible à l'intérieur, et les locataires seront obligés de transporter leurs ordures à ces contenants.

La mise en place d'un nouveau système d'élimination des ordures nécessitera une période d'adaptation de la part des locataires et des directeurs d'immeubles. Les locataires devront s'assurer de bien préparer leurs sacs d'ordures pour éviter qu'il ne se brisent en chemin, ce qui pourrait salir les passages. Toutefois, il ne s'agit là que de précautions normales que prendrait tout propriétaire pour amener ses ordures au trottoir. Le concierge pourra consacrer le temps qu'il mettait à s'occuper de l'incinérateur à nettoyer autour des contenants pour garder ces espaces dans un état de propreté acceptable.

Certains problèmes, ayant trait aux difficultés possibles pour les personnes âgées ou handicapées, sont encore à résoudre. Chacun de ces locataires devra s'entendre avec le concierge de son immeuble.

Au cours des dix-huit dernières années, environ 2 000 incinérateurs d'immeubles d'habitation ont été mis hors service. Dans plusieurs cas, on utilise maintenant des contenants extérieurs. Les locateurs, locataires et autres se sont habitués à ce système.

4.8 Le Ministère est sensible à la question de la répartition des coûts reliés à la conversion du système d'incinération à d'autres systèmes d'élimination. Il a engagé des discussions avec le ministère du Logement pour clarifier la question de la conversion de logements locatifs existants à un autre usage (par exemple, conversion en salles d'entreposage ou de manutention des ordures) afin de respecter le

règlement proposé, et pour établir les coûts de conversion qui pourraient être refilés aux locataires sous forme d'augmentation de loyer.

Par l'entremise de ses bureaux régionaux, le Ministère aidera les propriétaires/directeurs et les municipalités qui ont des problèmes de conversion difficiles à en arriver à des solutions pratiques et économiquement acceptables.

4.9 Le Ministère ne préconise pas les programmes de subventions provinciaux pour financer la conversion des systèmes d'incinération dans les immeubles d'habitation à d'autres systèmes d'élimination des ordures.

4.10 Tenant compte des inquiétudes que les locateurs ont manifestées en ce qui concerne le délai proposé pour l'installation de compacteurs, le Ministère a reporté sa date limite du 31 décembre 1988 au 31 mai 1989.

## 5.0 PLAN D'ACTION

5.1 Le personnel du Ministère préparera le projet de Règlement sur les incinérateurs des immeubles d'habitation pour adoption, en modifiant la date d'entrée en vigueur de l'article 4 au 31 mai 1989.

5.2 Le personnel du Ministère restera en contact avec le ministère du Logement pour clarifier les questions relatives :

- à la répartition des coûts engagés et des pertes de revenu encourues par les propriétaires;
- à la conversion de logements locatifs existants à un autre usage afin de satisfaire les exigences du Règlement sur les incinérateurs d'immeubles d'habitation.

5.3 À la demande expresse des propriétaires/directeurs d'immeubles, le personnel des bureaux régionaux du Ministère aidera à éliminer les retards de conversion créés par des contraintes municipales.

5.4 Le Ministère postera des copies de ce rapport à tous les répondants, au ministère du Logement, aux bureaux régionaux du ministère de l'Environnement et aux autres parties intéressées.

5.5 Le Ministère rendra publique l'adoption du Règlement sur les incinérateurs d'immeubles d'habitation au moyen d'annonces dans les principaux quotidiens ontariens et de l'envoi de publipostages aux municipalités et aux locateurs touchés.

## 6.0 ANNEXE A

Avis, Énoncé des faits et copie du

Règlement sur les incinérateurs d'immeubles d'habitation

dans sa forme initiale

## 7.0 ANNEXE B

### Références

1.0 E. Benfenati et coll., « Polychlorinated Dibenzo-p-Dioxin (PCCD) and Polychlorinated Dibenzofurans (PCDF) in Emissions from an Urban Incinerator », *Chemosphere*, vol. 12, n° 9, 1983, pp. 1151 - 1157.

2.0 J. Marson, *Hydrocarbon Emissions from Apartment Building Incinerators* (document n° ARB-120-86-ETRD), Direction des ressources atmosphériques, ministère de l'Environnement, août 1986.